

HANDLINGSPLAN FOR MILJØRETTET UTVIKLINGSSAMARBEID

VEILEDNING FOR OPERASJONALISERING AV NORSK BISTAND TIL TILTAK RETTET MOT MILJØGIFTER NOVEMBER 2007

1. Sammendrag

Miljøgifter er ett av de fire tematiske områdene i Regjeringens handlingsplan for miljørettet utviklingssamarbeid. Innsatsen på dette området skal særlig settes inn gjennom multilaterale organisasjoner med hovedvekt på normativt arbeid. I forordet til miljøhandlingsplanen sies det at arbeidet med miljøgifter ikke vil omfattes av programmer i samme størrelsesorden som de andre satsingene, men at det vil foretas en gradvis opptrapping i tråd med økt internasjonalt fokus. For 2008-budsjettet vil klimarelaterte tiltak være i hovedfokus, og det varsles ikke opptrapping av miljøgiftfeltet.

I henhold til miljøhandlingsplanen rettes innsatsen mot tre hovedområder:

- oppbygging av grunnleggende kompetanse og kapasitet på kjemikalieområdet.
- utvikling av nasjonalt regelverk og effektiv kontroll.
- reduksjon i utslipp av miljøgifter i relevante sektorer med stort potensial, inkludert tiltak for opprydding i gamle forurensninger.

2. Bakgrunn

Dette dokumentet beskriver hvordan Regjeringens handlingsplan for miljørettet utviklingssamarbeid skal operasjonaliseres på området miljøgifter. Dokumentet viser gjeldende internasjonale målsettinger, samt prioriteringer av kanaler og tema.

Dette dokumentet er ment å være en hjelp for enheter i utenriktjenesten som forvalter bistandsmidler og som samarbeider med aktører som er nevnt i dette dokumentet. Det skal fungere som en utdyping av handlingsplanens tematiske prioritering av miljøgifter. Det vises til handlingsplanen for den generelle beskrivelsen av føringer for norsk miljørettet utviklingssamarbeid. Dokumentet beskriver ikke generelle problemstillinger ifm bistandsformer.

I vedlegg I er det gitt en oversikt over eksisterende norsk støtte til tiltak med relevans for miljøgifter. Videre er det i vedlegg II en diskusjon av og forslag til hvordan handlingsplanens temaer bør prioriteres og operasjonaliseres som et grunnlag for de konkrete anbefalingene som er gitt i dette dokumentet.

3. Målsettinger

En viktig målsetting for satsingen på tiltak mot miljøgifter er å bidra til oppfølging av FNs kjemikaliestrategi (SAICM) gjennom arbeidet knyttet til strategiens globale handlingsplan og til programmet som er utviklet for å få fortgang i prosessen i utviklingsland ("Quick Start Programme"). I henhold til miljøhandlingsplanen rettes innsatsen mot tre hovedområder:

- oppbygging av grunnleggende kompetanse og kapasitet på kjemikalieområdet.
- utvikling av nasjonalt regelverk og effektiv kontroll.
- reduksjon i utslipp av miljøgifter i relevante sektorer med stort potensial, inkludert tiltak for opprydding i gamle forurensninger.

4. Fokusering av innsatsen – kanaler og aktører

4.1 Aktuelle kanaler

I februar 2006 ble verdens land enige om å vedta en global kjemikaliestrategi (Strategic Approach to International Chemicals Management – SAICM). Ti internasjonale organisasjoner¹ deltok i utarbeidelsen. Strategien er ikke en rettslig bindende avtale, men en overordnet strategisk ramme for internasjonalt arbeid på kjemikalieområdet. Under SAICM er det utarbeidet en Global Plan of Action (GPA) som inneholder ca. 300 ulike aktiviteter som representerer ulike utfordringsnivåer. For utviklingslandene vil det spesielt være relevant med aktiviteter som bidrar til å få på plass grunnleggende kjemikaliekompetanse og som setter dem i stand til i gjennomføre ulike globale konvensjonene. Det er også igangsatt et Quick Start Programme rettet mot utviklingslandene. I tillegg har UNEP og UNPD etablert et partnerskap (SMC) for å støtte opp under iverksettingen av SAICM.

En norsk tilnærming som legger stor vekt på den globale kjemikaliestrategien vil bidra til oppfølging og konkretisering av arbeidet med implementering av Bali-strategien for kapasitetsbygging og teknologioverføring. Den vil også kunne brukes som strategisk ramme og begrunnelse for oppfølging av bistandsaktiviteter innen andre multilaterale organisasjoner WHO, UNDP, ILO og FAO samt Verdensbanken m.fl.

Norge har til nå i begrenset grad støttet frivillige fond under gruppen av kjemikaliekonvensjoner, dvs. Stockholmkonvensjonen om tungt nedbrytbare organiske miljøgifter, Rotterdamkonvensjonen om forhåndssamtykke til eksport/import av visse stoffer, Baselkonvensjonen om kontroll med farlig avfall og grensekryssende transport av denne. Støtten har i hovedsak vært øremerket deltakelse fra utviklingsland på partsmøter og arbeidsmøter. Denne bør økes og utvides til å omfatte konkrete tiltak under de frivillige fondene.

De tre kjemikaliekonvensjonene er for tiden inne i en prosess der det arbeides med å utnytte eksisterende synergier mellom konvensjonene. Arbeidet inkluderer også muligheten for felles sekretariat. Dette vil gi mer effektive konvensjoner på politisk, teknisk og administrativt nivå. Det vurderes også hvordan konvensjonene mer effektivt kan bidra til kapasitetsbygging i utviklingsland. Baselkonvensjonen har i dag 14 regionale sentre. Det er sannsynlig at flere av disse sentrene vil få utvidet sine mandat til også å dekke de to andre konvensjonene. Dette betyr at sentrene må bygge opp tilleggskompetanse. Samarbeid med og støtte til de regionale sentrene vil være en effektiv måte å bygge grunnleggende kompetanse på miljøgifter, og bidra til at utviklingslandene kan implementere konvensjonene.

I WSSDs Plan of Implementation (paragraf 22c) fra FNs toppmøte om bærekraftig utvikling i Johannesburg i 2002 blir landene oppmuntret til å iverksette det felles globale systemet for klassifisering og merking av helse- og miljøfarlige kjemikalier (GHS) så snart som mulig. UNITAR, ILO og IOMC har bl.a. et GHS Capacity Building Programme som fasiliterer partnerskapsprogrammer og gir støtte til utviklingsland for å kunne implementere GHS.

Tungt nedbrytbare organiske miljøgifter er et av GEFs fokusområder. Under siste påfylling ble det også enighet om å inkludere kjemikalier som et tverrgående, strategisk område. GEF-sekretariatet har fått i oppgave å utrede videre hvordan GEF skal arbeide videre med kjemikalier som strategisk område, og vil presentere dette under rådsmøtet i juni 2007.

Petroleumsutslipp kan gi betydelige utslipp av kjemikalier. Det bør vurderes om det i tilknytning til "Olje for utvikling" vil være behov for samarbeid f.eks. for å styrke den grunnleggende

¹ UNEP, FAO, ILO, OECD, UNIDO, UNITAR, WHO, WB, UNDP, IFCS (Intergovernmental Forum on Chemical Safety)

kjemikaliekompetansen inklusive kompetansen på farlig avfall i samarbeidslandene. Dette vil bidra til å forsterke miljødimensjonen i "Olje for Utvikling"-programmet.

4.2 Prioritering av kanaler

Hovedinnsatsen på dette området vil de første årene kanaliseres gjennom organisasjoner som har fokus på normativt arbeid, samt støtte opp om multilaterale initiativ med hovedprioritet til arbeid gjennom de ulike konvensjonene.

- Prioriterte kanaler:
 - o Aktiviteter under SAICM Global Plan og Action og Quick Start Programme
 - o Samarbeid med SAICM-sekretariatet og konvensjonssekretariatene om informasjonsutveksling spesielt rettet mot utviklingslandene
 - o Aktiviteter under kjemikaliekonvensjonenes frivillige fond og regionale sentre om kapasitetsbygging i utviklingsland
 - o UNEP/UNDP - Partnership Initiative on the Sound Management of Chemicals (SMC)
 - o UNITAR/ILO Global GHS Capacity Building Programme
- Vurdere støtte gjennom multilateralt programsamarbeid, f.eks. via:
 - o Programmer for kjemikalier og farlig avfall i regi av UNDP, UNEP, Verdensbanken og UNITAR
 - o Samarbeid med Verdensbanken:
 - Destruksjonsfasiliteter i Afrika
 - African Stockpiles Program
 - o Samarbeid med UNIDO om Global Mercury Project
 - o Bidra til styrket samarbeid mellom konvensjonene og World Trade Organisation (WTO) og World Customs Organisation (WCO)
 - o Aktuelle FAO/WHO-prosjekter, f.eks. alternativer til DDT og andre tungt nedbrytbare organiske miljøgifter, spesielt plantevernmidler
 - o Aktuelle prosjekter som tar for seg kartlegging og alternativer til avhending
 - o Green Customs
- Vurdere bilaterale prosjekter som styrker:
 - o myndighetenes forvaltning og kontroll med utslipp miljøgifter og farlig avfall
 - o næringslivets evne til renere produksjon, særlig i sektorer/bransjer med stort potensial for reduserte utslipp av miljøgifter

Vedlegg I

Eksisterende kanaler for støtte

I det følgende gis det en oversikt over den nåværende norske støtten til tiltak som er relevante for miljøgifter.

Multilaterale kanaler:

Det er naturlig å skille FN-organisasjonene mellom organisasjoner som i hovedsak har en normativ funksjon og de som har en implementerende funksjon. Det norske samarbeidet med FN foregår gjennom aktiv styre- og rådsdeltakelse, generelle bidrag, 'øremerkede' bidrag og parallellfinansiering av tiltak på nasjonalt nivå:

- **FNs utviklingsprogram – UNDP.** Norge støtter UNDP gjennom generelle bidrag og gjennom støtte til fondet for miljø og energi. Kjemikalieforvaltning er et av UNDPs fokusområder under arbeidsområde energi og miljø. Dette omfatter også reduksjon av sårbarhet og tilgang til renere teknologi for de fattigste. Videre arbeider UNDP med å inkorporere miljøgifter i nasjonale utviklingsplaner.
- **FNs miljøorganisasjon – UNEP.** UNEPs arbeid på kjemikalieområdet foregår en rekke avdelinger bl.a. UNEP Chemicals og UNEP DTIE, Norge har bl.a. gjennom rammeavtalen med UNEP bl.a. gitt støtte til et regionalt program i den vestlige delen av det Indiske hav (WIO-LaB) under UNEPs Global Programme of Action for the Protection of the Marine Environment from Land Based Activities. Det har tidligere vært gitt støtte til oppbygging av Renere Produksjonssentre under UNEP.
- Norge har bidratt med støtte til UNEP/UNDP - Partnership Initiative on the Sound Management of Chemicals (SMC) som vil støtte opp under implementeringen av SAICM
- **Frivillige fond/budsjetter for kapasitetsbygging under Baselkonvensjonen, Stockholmkonvensjonen, Rotterdamkonvensjonen:** Norge har bl.a. gitt støtte til deltakelse på partsmøter og arbeidsgruppemøter for deltakere fra utviklingsland. I 2005 utgjorde dette ca. 500.000 kroner.
- **SAICM Quick Start Programme (QSP):** Norge har bidratt med 25 millioner over fem år (2006-2011)

Utviklingsbankene:

- **Verdensbanken - WB.** Støtte gjennom ulike fond. Et eksempel på prosjekter som er gjennomført er The Copperbelt Environmental Project i Zambia. Prosjektet er en delvis forlengelse av det norske programmet om redusert industriforurensning.
- **Global Environment Facility (GEF):** GEF er finansieringsmekanisme for bl.a. Stockholmkonvensjonen. Tungt nedbrytbare organiske miljøgifter er et av GEFs seks Focal Areas.

Bilateralt samarbeid/regionalt samarbeid:

- **Zambia:** Program om redusert industriforurensning (Industrial Pollution Prevention Programme – Hazardous Waste Component). Rettet mot industri og myndigheter (Environmental Council of Zambia).

- **Sør-Afrika:** Samarbeid med Department of Environmental Affairs and Tourism om utarbeidelse av en nasjonal Renere Produksjonsstrategi. Også gjennomført demonstrasjonsprosjekt under samarbeidet.
- **Sør-Afrika:** Samarbeid med lokal miljøforvaltning i EtheKwini storkommune (Durban) om systemer for tillatelser og tilsyn samt database for industridata (PRTR).
- **Kina:** Samarbeid med lokal og provinsforvaltning i Zunyi, Guizhou om tilsyn, renere produksjon, rapporterings- og informasjonssystemer.
- **Kina:** Samarbeid om forbrenning av farlig avfall i sementovner. Tilsvarende prosjekt har vært utredet for andre land bl.a. Vietnam.
- **Kina:** Samarbeid om reduksjon av kvikksølvutslipp i Zunyi.
- **Vietnam:** samarbeid mellom norske myndigheter (Petroleumstilsynet, SFT og Kystdirektoratets Beredskapsavdeling) med Petrovietnam om bedre systemer for helse, miljø og sikkerhet innen petroleumsindustrien. Samarbeidet inkorporerer kravstilling og kontroll i forhold til kjemikalier og borevæsker

Norge gjennom sitt langvarige, bilaterale samarbeid med Russland og gjennom arbeidet i Arktisk Råd, gjennomført en rekke prosjekter rettet mot kartlegging, håndtering og destruksjon av miljøgifter og innen Renere Produksjon. Erfaringene fra disse prosjektene er svært relevante for utviklingsland og land med overgangsekonomier, og kan danne grunnlag for nye tiltak i andre land.

Støtte til **NGO-er/INGO-er:**

- **Green Customs:** Norge har bidratt til initiativet som er et samarbeid mot illegal handel. Samarbeidet omfatter WCO, Interpol, CITES, Baselkonvensjonen, Stockholmkonvensjonen, Rotterdamkonvensjonen og UNEPs Ozon Action Programme.

Samarbeid med **næringslivet:**

- Tiltak under Norads bevilging for næringsutviklingstiltak.
- Oppfordre næringslivet til aktivt å forholde seg til internasjonale normer for samfunns- og miljøansvar og prinsippene i FNs Global Compact.

Vedlegg II

Miljøgifter i utviklingssamarbeidet

I løpet av de siste 50 årene har miljø- og helseskadelige kjemikalier blitt en stadig større del av vår hverdag. Miljøgifter utgjør en global utfordring i det vi alle blir påvirket uavhengig om vi bor i den utviklede del av verden, i et land med overgangsökonomi eller et utviklingsland. Miljøgifter er også et globalt problem fordi bruk i en del av verden kan medføre miljøskade i en annen gjennom at lite nedbrytbare stoffer kan bli transportert over store avstander med jordens vind- og strømsystemer.

Begrepene miljøgifter og helse- og miljøfarlige kjemikalier omfatter en svært stor mengde organiske og uorganiske forbindelser og stoffer. I Europa anslår man at det i dag er ca. 50 000 – 60 000 på markedet. Dette tallet ventes å øke, spesielt i utviklingsland. Det vil særlig være fokus på miljøgiftene som er tungt nedbrytbare, giftige og bioakkumulerbare. Noen tiltak vil være uavhengige ift. type miljøgift f.eks. i forhold til grunnleggende kapasitet. Andre bør fokuseres på miljøgifter som er særlige lokale utfordringer f.eks. ved kartlegging. Arbeid gjennom konvensjonene vil være rettet mot de stoffene som står på konvensjonenes lister samt en begrenset mengde miljøgifter som utviklingslandene vil ha interesse av å få inn på listene.

Miljøgifter utgjør en trussel mot helse og miljø i alle faser av sine livsløp: produksjon, bruk, avfall, og kan forårsake både alvorlig akutte og langsiktige skader på natur og helse. Helse- og miljøskadelige kjemikalier som er forbudt i Norge og andre vestlige land, brukes fremdeles i stor skala i utviklingsland. Ett eksempel er DDT. Mennesker i utviklingsland er særlig utsatt for eksponering gjennom miljøet de lever i og henter sitt levestoff fra, gjennom uforsvarlig bruk av kjemikalier og gjennom miljøgifter i avfall. Dette er ofte et resultat av dårlig kjemikalieforvaltning i utviklingslandene og mangel på kunnskap i forvaltning, industri og blant brukerne.

For å sikre bærekraftige tiltak er det viktig å følge rådende prinsipper i norsk utviklingssamarbeid om mottakerorientering og mottakeretterspørsel. Samtidig ser vi at miljøspørsmål generelt, og miljøgiftsspørsmål spesielt, hittil sjelden har vært prioritert og inkorporert i nasjonale utviklingsplaner og -strategier, eller etterspurt gjennom formelle utviklingskanaler. Etterspørselen er derimot stor gjennom faglige fora og kanaler. UNDPs arbeid med "mainstreaming" vil her kunne gi viktige bidrag.

Det vil være hensiktsmessig å ta utgangspunkt i tusenårsmålene og hvordan Norge best mulig kan bidra til at disse nås. Miljøgifter som tematisk prioritering vil, i henhold til miljøhandlingsplanen, i første rekke adresseres gjennom multilaterale kanaler. Norge bør i første rekke søke å bidra til implementeringen av den globale kjemikaliestrategien gjennom strategiens handlingsplan og Quick Start Programme. Norsk innsats bør fremme kapasitetsbygging og teknisk assistanse på en slik måte at dette også bidrar til redusert risiko, bedre kunnskap, bedre styring og mindre ulovlig handel/trafikk.

Samtidig bør Norge søke å bidra til de pågående prosessene på å utnytte synergier mellom de tre kjemikaliekonvensjonene inklusive bruk av eksisterende regionale sentre for å bistå til bedret kjemikalieforvaltning. Dette kan gjøres gjennom finansiell støtte og kompetanseoverføring.

Helseeffekter av bruk av miljøgifter være sentralt. Vi mangler kunnskap om langtidseffektene av alle kjemikalier, spesielt de nyeste, men vi vet at en del kan fremkalle kraftige eksemper, tap av tenner, kreft og en rekke kroniske sykdommer. WHO anslår at innen 2020 vil flere mennesker bli påvirket av kjemikaliefremkalte sykdommer enn av smittsomme sykdommer inklusive HIV/AIDS. Kjemikaliene kan også ha alvorlig innvirkning på evne til læring og evne

til reproduksjon. Mange miljøgifter brytes svært langsomt ned, opphopes i mennesker og organismer og kan forårsake skade tiår etter at de er tatt opp. Kvinner er særlig utsatt for opphopning av miljøgifter, og vil kunne overføre disse til sine barn gjennom svangerskap og morsmelk. I tur vil dette kunne ha negative effekter i forhold til barnedødelighet. Et annet viktig bruksområde er bekjempning av sykdomsoverførende vektorer som malariamygg. Det er her nødvendig med videre utvikling av alternativer tilpasset lokale forhold.

Landbrukssektoren i utviklingsland har et forholdsmessig stort forbruk av miljøgifter. Særlig utbredt er helse- og miljøfarlige kjemikalier til bekjempning av skadedyr, plantesykdommer og soppdannelse. Eksponering av miljøgifter vil spesielt kunne skje under aktiv bruk og under oppbevaring. Mangel på kunnskap om hva man bruker og feilbruk er vanlig. Dette kan resultere at landbruksjord, og følgelig livsgrunnlag, ødelegges. Avrenning av plantevernmidler og næringssalter (gjødning) fra landbruket kan i tillegg ødelegge vannforekomster og bio-taer nedstrøms f.eks. mangroveskoger.

I tillegg brukes miljøgifter i utviklingsland på områder hvor de ikke brukes i den vestlige verden. Eksempler her er bruk av PCB i matolje og mulig tilsetning av kvikksølv i vaksiner

I lys av dette bør Norge fokusere sin innsats med henblikk på miljøgiftsprogrammer under relevante organisasjoner i FN. Særlig viktig er programmer som initieres i felleskap av ulike FN-organisasjoner: miljøgifter og helse og miljøgifter (UNDP/UNEP/WHO), landbruk og matvaresikkerhet (UNDP/UNEP/FAO) og miljøgifter i industri/næringsliv/arbeidsmiljø (UNDP/UNEP/ILO og til dels IMO). Dette er områder hvor Norges innsats til nå har vært liten.

Produksjon, bruk, lagring og avhending av helse- og miljøfarlige kjemikalier har stort potensial for negativ påvirkning på de andre prioriterte områdene i handlingsplanen. Det bør derfor i en tidlig fase av arbeidet med operasjonalisering av miljøhandlingsplanen arbeides med å finne arbeidsmåter og kanaler som spenner over flere av de prioriterte tematiske områdene.

Det ligger en stor utfordring i spenningsfeltet økonomisk utvikling og forsvarlig forvaltning av miljøgifter. Disse anses ofte som gjensidig utelukkende eller i beste fall ekstremt fordyrende. I realiteten handler dette om å skyve kostnadene foran seg til kommende generasjoner, kostnader som over årene vil mangedobles. I Global Outlook for Africa 2005 peker UNEP på at utviklingen i Afrika vil bremses dersom kjemikalieforvaltningen regionalt og i landene ikke utvikles. Norge bør støtte oppunder arbeid som bidrar til avkobling mellom økonomisk vekst og bærekraftig utvikling. Det er viktig at dette arbeidet også adresserer ansvarliggjøring av sektorene.

Regjeringen slutter opp om internasjonale initiativer for å konkretisere, veilede og synliggjøre samfunnsansvar, slik som de 10 prinsippene i FNs Global Compact og OECDs retningslinjer for multilaterale selskaper. Det forventes også at norsk næringsliv følger samme sosiale, miljømessige og etiske standarder som hjemme. Det vil derfor være viktig å videreutvikle dialogen med internasjonalt og norsk næringsliv om "Corporate Social and Environmental Responsibility". Her eksisterer det bl.a. kanaler som NHOs Bistandsforum. I tillegg kan Norads samarbeid med og støtte til norsk næringsliv kunne brukes aktivt.

Internasjonale og norske NGO-er kan gi betydelige bidrag i arbeidet med helse- og miljøfarlige kjemikalier. Det eksisterer et stort behov for å nå ut med informasjon om bruk og konsekvenser av bruk av helse- og miljøskadelige kjemikalier.